

0719602-1

Казанский государственный университет

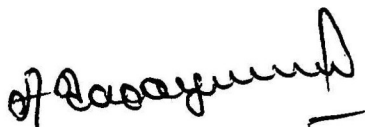
На правах рукописи

Гатауллин Анас Газизович

**Теория и практика конституционного контроля в
субъектах Российской Федерации**

Специальность 12.00.01 — «Теория права и государства;
история права и государства; история политических и правовых учений»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Казань – 2000.

ББК 67.400.1
Г23

**работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
в Казанском государственном университете**

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор Железнов Б.Л.

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор Эбзеев Б.С.
доктор юридических наук, профессор Хабибуллин А.Г.

Ведущая организация:
Институт социально-экономических и правовых наук Академии
наук Республики Татарстан

Защита состоится 23 декабря 2000г. в 10 часов на заседании диссертационного совета КО53.29.26 при Казанском государственном университете (420008, Казань, ул.Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 22. 11. 2000 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Хабибуллина Г.Р.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



870075

Актуальность темы

Сложившаяся система органов государственной власти в Российской Федерации, основанная на принципе разделения властей, не оставляет сомнений в необходимости конституционного правосудия не только на уровне Российской Федерации, но и в ее субъектах. Создание органов конституционного контроля и надзора в регионах призвано обеспечивать правомерность конституций, уставов, всего законодательства субъектов Федерации, взаимодействия ветвей органов государственной власти на местах, деятельности органов местного самоуправления, эффективную защиту прав и свобод граждан, соблюдение Конституции Российской Федерации на уровне субъектов Федерации¹.

Процесс становления конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации охватывает всего лишь около десяти лет. В настоящее время возможность создания судебных и специализированных органов конституционного контроля предусмотрена конституциями (уставами) 15 республик и 17 краев, областей, автономной области и одного автономного округа. Помимо того, договорами достигнуто соглашение о формировании уставных судов Иркутской и Пермской областей, Коми-Пермяцкого автономного округа².

Приняты законы о четырнадцати конституционных и уставных судах из 32, предусмотренных конституциями и уставами субъектов Российской Фе-

¹ Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы //Государство и право, 1993, №7. – С.3-11.

² Всероссийское совещание "Проблемы образования Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации". М., 1999.

дерации, хотя реально эти суды функционируют лишь в десяти республиках и одной области.

Конечно, развитие конституционного правосудия в Российской Федерации имеет много общего, но в субъектах существуют и местные проблемы, нуждающиеся в теоретическом осмыслении¹. Особый интерес представляют вопросы становления названных органов, анализ их организации, компетенции, акты судебной практики. Необходимо ввести в научный и практический оборот судебные решения местных органов конституционного контроля и заключенные в них правовые позиции, показать, что органы конституционного контроля и надзора субъектов Федерации – это реально действующие институты, имеющие собственную “зону ответственности”, а в целом работающие на укрепление российского правового государства².

Приведенными обстоятельствами, необходимостью восполнить имеющиеся пробелы в исследовании проблем создания, организации и деятельности органов конституционного контроля и надзора на региональном уровне и обусловлен выбор темы настоящей диссертации.

Предлагаемая работа носит комплексный характер. В ней предпринята попытка обобщить и систематизировать теоретические представления об органах конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации, показать организационно-правовые стороны их деятельности, определить принципы взаимодействия с Конституционным судом России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и средствами массовой информации, исследовать теорию и практику взаимоотноше-

¹ Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 1999. – С.37.

² Всероссийское совещание “Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации”. М., 1999.

ний конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с судами общей юрисдикции. Все это должно способствовать лучшему пониманию распределения функций и ответственности внутри судебной системы Российской Федерации.¹

Степень разработанности темы, актуальность и круг источников исследования.

Становление и развитие институтов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации представляет собой одно из неразработанных и малоисследованных направлений в науке права и правоприменительной деятельности; в отечественной юридической литературе региональные органы конституционного контроля и надзора всестороннему анализу пока еще не подвергались², их практика требует широкого теоретического осмысления и обобщения. Материалы об этих органах использовались лишь в отдельных научных статьях, посвященных в целом проблемам конституционного правосудия, что, по-видимому, обусловлено относительно недолгим сроком существования самого объекта³. Правда, вышла в свет интересная монография профессора М.А. Митюкова “Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации”, в которой содержится сравнительный анализ регионального законодательства, но в ней обобщены лишь

¹ Митюков М.А. Вступительная статья // Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. Сборник нормативных актов. М., 1997. – С.3.

² Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. – С.324.

³ См.: Хышиктуев О.В., Мурзина Е.А. Из опыта работы Конституционного суда Республики Бурятия // Государство и право. 1999 №4 С.23-28; Филипов В. Из опыта работы Конституционного суда Республики Саха (Якутия) // Вестник Конституционного суда (ВКС), 1996, №1. – С.48-52; Давутов С.К., Шапиева О.Г. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. // ВКС, 1997, №3. – С.34-44; Ажахова М.К. Конституционный суд Кабардино-Балкарии и проблемы федерализма // Государство и право, 1996, №6. – С.17-26.

первые шаги местных органов конституционного контроля. Отдельные проблемы, вытекающие из правовой природы этих органов, нашли определенное отражение в работах М.В. Баглая, И.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, М.И. Клеандрова, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, Т.Г. Морщаковой, Ж.И. Овсепян, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и др. Некоторые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации анализировались в работах Ю.В. Гаврюсова, Г.А. Гаджиева, Б.Л. Железнова, Н.М. Чепурновой и других. Однако, многие аспекты проблемы пока не раскрыты и вызывают дискуссии, ожидая комплексного исследования¹.

В диссертации, наряду с монографической литературой, использован широкий круг правовых источников – в частности, конституционное законодательство Российской Федерации и ее субъектов, текущие нормативные акты, материалы практической деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных судов и органов конституционного надзора субъектов Федерации, акты судов общей юрисдикции и органов власти субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является теоретическое обоснование процессов становления и развития органов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации, их институциональной природы, а также основные характеристики, функциональное предназначение, статус, акты и основополагающие принципы деятельности этих органов.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертации является разработка теоретических положений и конкретных рекомендаций по воп-

¹ Органы Конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности. // Государство и право, 1995, №9. – С.125-133.

росам формирования и дальнейшего развития органов конституционного контроля и надзора в субъектах Российской Федерации. Исследование технологий формирования конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, рассмотрение возникающих в ходе его осуществления теоретических и практических проблем призвано способствовать оптимизации конституционного контроля в регионах России.

В связи с этим поставлены следующие задачи:

- исследовать теоретические основы деятельности органов конституционного контроля и надзора в субъектах Российской Федерации;

- изучить процесс становления и развития органов конституционного контроля и надзора в субъектах Российской Федерации, а также федеральное и региональное законодательство об органах конституционного контроля и надзора;

- определить пути и средства дальнейшего укрепления статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, действующих как составная часть федеральной судебной системы и образующих вместе с Конституционным Судом России систему конституционной юстиции Российской Федерации;

- показать место органов конституционного контроля в судебной системе Российской Федерации и ее республик, их отличия от судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

- сформулировать теоретические и практические рекомендации по совершенствованию взаимодействия органов конституционного контроля и надзора с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ветвями судебной власти и средствами массовой информации;

- рассмотреть перспективы формирования, становления и развития органов конституционного контроля и надзора как средства обеспечения еди-

ной конституционной законности, единства конституционного строя на всей территории России.

Научная новизна диссертации обусловлена прежде всего тем, что она содержит первую в отечественной литературе попытку комплексного теоретического исследования юридической природы, организации и деятельности органов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации в тесной взаимосвязи с практикой этих органов.

В работе анализируются актуальные для субъектов теоретические проблемы конституционного правосудия, характеризуется место этого института в системе государственной власти субъекта, в механизме правовой охраны Конституции России и субъектов на уровне регионов, проведен сравнительно-правовой анализ действующего законодательства и практики конституционного правосудия (и конституционного надзора) в субъектах Российской Федерации.

Сочетание такого анализа с изучением судебной практики позволило широко обобщить и наглядно показать, как реализуются теория и практика конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, отвечает ли принципам конституционного правосудия соответствующие правовые нормы субъектов Российской Федерации, выработать научные рекомендации по укреплению этого института на местах¹.

¹ В приложениях к диссертации приведены таблицы, характеризующие не только деятельность конституционных (уставных) судов субъектов федерации в целом, но и элементы судебной практики, такие как сроки рассмотрения поступивших запросов, жалоб и заявлений на различных стадиях конституционного правосудия, размеры государственной пошлины, образцы обращений по отдельным категориям дел, субъекты, имеющие право направлять обращение в суды, структура рассмотрения дел и т.д.

На защиту выносятся следующие основные положения:

В современных условиях, когда формируется единое правовое поле России, на органы конституционного контроля субъектов Федерации ложится особая ответственность за соблюдение на территории субъекта не только местного, но и федерального конституционного и текущего законодательства.

Наличие этого института в республиках, краях и прочих субъектах Российской Федерации способствует укреплению федерализма на основе правомерного взаимодействия Федерального Центра и регионов. Вместе с тем, органы конституционного контроля в субъектах федерации должны обладать реальной самостоятельностью и независимостью, подчиняясь только Конституции Российской Федерации, Конституции или уставу субъекта Федерации и разумно взаимодействуя со всеми ветвями власти субъекта.

Накопленный опыт региональной конституционной юстиции доказывает, что конституционные (уставные) суды органично вписываются в систему государственной власти субъектов Российской Федерации как институт, обеспечивающий ее конституционность.

Проблемы, связанные с компетенцией конституционных (уставных) судов, статусом их судей, характером решений, взаимодействием с судами общей и арбитражной юрисдикции, свидетельствуют о необходимости принятия федерального рамочного закона об общих принципах организации и деятельности органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Такой закон придаст конституционному правосудию в субъектах Федерации необходимое единство, системность и положительно скажется на деятельности всех органов конституционного контроля.

Источники и методология исследования

В основу исследования положены Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов федерации, Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”, законодательство субъектов об органах конституционного контроля и надзора, практика конституционного правосудия в Российской Федерации и ее субъектах; труды отечественных и зарубежных исследователей-правоведов, относящиеся к предмету диссертационного исследования, библиографические и справочные материалы.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные методы познания. В частности, использованы методы исторического, структурно-функционального, сравнительно-правового и логического анализа, статистический, социологический, формально-юридический методы, что позволило обеспечить всестороннее и комплексное изучение проблемы.

Практическая значимость исследования. Предложения и выводы, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал настоящей работы могут быть использованы:

- в процессе законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в сфере конституционного контроля и надзора;
- в деятельности правоприменительных органов Российской Федерации, ее субъектов и органов конституционного правосудия;
- в учебном процессе при преподавании теории права и государства, конституционного права и соответствующих спецкурсов.

Кроме того, материалы диссертации могут способствовать научно-исследовательской работе ученых, аспирантов и студентов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в трех публикациях, а также в непосредственных выступлениях автора на международных, всероссийских конференциях и методологических семинарах, среди которых:

1. Международная научно-практическая конференция Конституционных Судов России, Германии и Словении “Органы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики” – Петрозаводск, 22-24 сентября 1997г.;
2. Научно-практическая конференция “Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации” – Уфа, 10-11 октября 1997г.;
3. Международная конференция “Конституционный контроль в федеральных и унитарных государствах” – Батуми, 1-3 июля 1999г.;
4. Всероссийское совещание “Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации” – Москва, 24 декабря 1999г.

Структура работы. Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами настоящей работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, имеющих внутреннее деление на параграфы, заключения, списка использованной литературы и приложений (сводных таблиц).

Глава первая “Теоретические и институциональные основы конституционного контроля и надзора в Российской Федерации” посвящена теоретическим и институциональным основам конституционного контроля и надзора в Российской Федерации, системным характеристикам органов конституционного контроля и надзора в субъектах федерации, проблемам их формирования, совершенствования их структуры и статуса.

Действующая Конституция Российской Федерации не содержит положений об органах конституционного контроля и надзора в субъектах федерации, поэтому спонтанное возникновение подобных органов в регионах поначалу могло показаться нелегитимным. Однако, с изданием Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года “О судебной системе Российской Федерации” они узаконены на уровне не только субъектов, но и федерального законодательства. Сейчас возможность создания таких органов предусмотрена конституциями и уставами 35 субъектов Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации установило прежде всего институциональную сущность конституционного контроля: конституционный (уставный) суд субъекта – судебный орган, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Основные характеристики конституционных (уставных) судов дифференцированы в законах субъектов Российской Федерации и включают функциональное предназначение этих судов (осуществление конституционного контроля); судебный статус; основополагающие принципы деятельности (самостоятельное и независимое осуществление судебной власти); процессуальную форму деятельности (конституционное судопроизводство).

Подход к конституционному контролю в субъектах федерации как к институту, объективно необходимому для развития федерации в целом на пути к правовому государству, в нашем представлении означает, что конституционные (уставные) суды субъектов, несмотря на своеобразие своего положения, в конечном счете являются составной частью судебной системы Российской Федерации, вместе с Конституционным Судом России они образуют систему конституционной юстиции Российской Федерации; все они функционируют в рамках единого правового пространства, в котором федераль-

ное законодательство и законодательство субъектов федерации находятся в логической и, некоторым образом, иерархической взаимосвязи; все они осуществляют конституционное правосудие в целях обеспечения единой конституционной законности, единства конституционного строя каждого субъекта и России в целом, делая это с позиций соответствующих конституций и уставов, общепринятых международно-правовых демократических стандартов, политических и гражданских прав и свобод человека.

В то же время конституционные (уставные) суды занимают несколько обособленное положение в судебной системе федерации. Ряд особенностей отличает их от судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Во-первых, конституционные (уставные) суды выступают как специализированные органы независимой судебной власти по защите конституционного строя; во-вторых, они разрешают особого рода конфликты: между высшими (центральными) органами субъекта, между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, а также между органами государственной власти и местного самоуправления; в-третьих, конституционные (уставные) суды рассматривают дела и дают заключения, руководствуясь конституциями (уставами) и не затрагивая компетенцию других судов; в-четвертых, деятельность конституционных (уставных) судов осуществляется на основе особых правил судопроизводства, установленных специальным законодательством.

Конституционное судопроизводство в конституционных (уставных) судах возбуждается не только по инициативе государства в лице его органов власти и управления, а также должностных лиц, преследующих публичный интерес, но и граждан, их объединений в интересах защиты конституции, а вместе с тем и основных прав граждан от неправомерных правовых актов.

Кроме того, конституции (уставы) и законодательство субъектов Федерации об органах конституционного контроля предусмотрели, в частности,

и возможность рассмотрения конституционными (уставными) судами по запросам судов общей юрисдикции, арбитражных судов дел о конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретных делах.

Последствия признания конституционным (уставным) судом закона не соответствующим Конституции (уставу) независимо от субъекта обращения в суд (орган государственной власти или гражданин; объединение граждан, суд общей юрисдикции, арбитражный суд) идентичны: такой закон или иной нормативный акт утрачивают силу.

Органы конституционного контроля и надзора обеспечивают верховенство и прямое действие конституций (уставов) на всей территории субъекта федерации и применительно ко всем субъектам права. Решения конституционных (уставных) судов выносятся от имени субъекта федерации, действуют на всей его территории и имеют общеобязательную юридическую силу.

Таким образом, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации – это не только судебный, но и конституционный орган, которому предоставлено право в установленных конституцией (уставом) и законом форме и пределах осуществлять конституционный контроль над органами законодательной и исполнительной власти субъекта, а в опосредованном виде – и над иными судебными органами. В этом смысле он и сам как бы представляет высшую государственную власть, что составляет его особенность и важное отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

2. Существующие в России две разновидности органов конституционного контроля и надзора, т.е. конституционные суды и комитеты конституционного надзора в общем выполняют единую задачу – обеспечивать правовую охрану не только конституций и уставов субъектов Федерации, но и Конституции самой Российской Федерации.

Как выше отмечалось, в настоящее время специальные органы конституционного контроля созданы и реально функционируют в 13 субъектах Российской Федерации.

Тем не менее в отдельных субъектах Федерации функция судебного конституционного контроля возлагается не на специализированные органы, а на суды общей юрисдикции. Так, в соответствии со статьей 83 Конституции Республики Ингушетия ее Верховный Суд является высшим судебным органом республики в сфере не только гражданского, уголовного судопроизводства, но и конституционного.

В Самарской области предусматривается возложение в некоторых ситуациях на областной суд обязанности рассматривать споры между Губернской Думой и Главой администрации области по вопросам принятия законодательных актов.

Уставом г.Москвы на Московский городской суд возлагается официальное толкование законов г.Москвы (статья 121). Конституцией Республики Алтай разрешение споров о соответствии Конституции Республики Алтай нормативно-правовых актов государственных органов, уставов и актов местного самоуправления возлагается на Верховный и Арбитражный суды республики (ст. 155).

Однако автор полагает, что идея приспособления судов общей юрисдикции к конституционному правосудию в регионах остается спорной, так как на практике она порождает серьезные проблемы, связанные с определением пределов проверки этими судами законности актов органов региональной власти.

¹ Собрание законодательства Самарской области. Т.1. 1997. – С.83.

Кроме того, данная практика не санкционирована федеральным законом, на что не раз указывалось в литературе. Например, В.А.Туманов считает, что она неправомерна.¹ Как справедливо замечает профессор Петрухин И.Л., конституционная коллегия Верховного суда субъекта федерации не сможет быть независимым органом конституционного контроля, поскольку над ней стоят надзорные инстанции и это принижает значение конституционного правосудия.²

3. Во всех республиках, имеющих конституционные суды, положения о них включены в разделы (главы) конституций, посвященные судебной власти или судебной системе. В связи с этим конституционный суд включается в судебную систему республики и является ее составной частью (в Республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Коми, Марий Эл, Кабардино-Балкарской Республике).

Основное предназначение конституционных судов республик как органов конституционного правосудия дается в конституциях через определение понятия этого органа либо обозначение целей его деятельности. В конституциях республик Бурятия, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия) Конституционный Суд рассматривается как высший орган судебной власти по защите конституционного строя Республики. В качестве целей деятельности Конституционного Суда конституции республик Башкортостан, Карелия называют защиту конституционного строя республики, основных прав и свобод человека, поддержание верховенства и непосредственного действия конституции республики на всей ее территории.

¹ Совершенствование правосудия в России: интервью с В.А. Тумановым //Государство и право, 1998, №12. – С.18.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993, №1, Ст.3921.

Органы конституционного контроля невелики по своему численному составу, который варьируется в пределах 5-9 судей.

Численный состав конституционных судов в республиках Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Марий Эл, Кабардино-Балкарской Республике, Свердловской области установлен законами о них в пределах пяти судей, в Республике Татарстан – 6, Саха (Якутия) – 7 судей. В диссертации проводится мысль о том, что в тех республиках, краях и областях, где имеются юридические ВУЗы, а соответственно – научные кадры, можно пойти по пути формирования определенной части уставных судов на непостоянной основе. Такой подход существует в землях Федеративной Республики Германия¹.

Внутренняя организация конституционных (уставных) судов определяется главным образом законами о них. Большинство судов состоит из председателя, его заместителя, секретаря и судей (республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика и Свердловская область). В составе конституционных судов республик Коми, Татарстан предусмотрены председатель и его заместитель, а в Конституционном Суде Республики Бурятия – только председатель и судьи.

В формировании конституционных (уставных) судов и других специализированных органов конституционного контроля, как правило, принимают участие различные ветви власти, представленные соответствующими государственными органами. Так, Конституционная Палата Республики Адыгея образуется на основе равного представительства от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти (по три члена Палаты – от каждой). В Республике Татарстан половину персонального состава Конституционного Суда представляет Государственному Совету его Председатель, а дру-

¹ Зарубежный опыт: Закон о Конституционном Суде и регламент Конституционного Суда земли Берлин (ФРГ). – Москва, 1999.

гую половину. – Президент. По представлению высшего должностного лица субъекта парламентом избираются судьи конституционных судов республик Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми и Уставный Суд Свердловской области.

Неодинаково в субъектах Российской Федерации регламентируется порядок избрания председателя, заместителя председателя и секретаря органа конституционного правосудия. В некоторых из них этот вопрос решается в конституциях либо уставах, а в других – в законах о конституционных судах. В отдельных субъектах председатель, его заместитель, секретарь суда, избираются судьями из своего состава. Такой порядок обоснованно признан в специальной литературе дополнительной гарантией независимости органа конституционного контроля.

Законодательством отдельных республик предусмотрена ротация судей, занимающих должность председателя конституционного суда, а в некоторых случаях и его заместителя. Так, Председатель, заместитель и секретарь Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) избираются сроком на пять лет при неограниченном сроке полномочий судей. Законом «Об Уставном Суде Свердловской области» устанавливается избрание Председателя, его заместителя и секретаря суда сроком на 4 года при полномочиях судей в 12 лет (ст.31).

Во второй главе «Компетенция органов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации» рассматриваются теоретические основы этой компетенции, а также виды, содержание и формы деятельности соответствующих органов. Логический анализ законодательства об органах конституционного контроля и надзора в субъектах Российской Федерации позволил автору раскрыть и обобщить региональные особенности конституционного судопроизводства по конституционно-правовым спорам. Далее в работе исследуются практические проблемы компетенции органов конститу-

ционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации. Она, как правило, в сжатой форме определяется в соответствующих конституциях и уставах, но затем дифференцируется в специальных законах. В обобщенном виде к полномочиям и предметам ведения этих органов относятся, главным образом:

контроль в сфере правотворчества, заключения договоров с Российской Федерацией и ее субъектами, а также не вступивших в силу международных договоров;

официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации (кроме республик Карелия, Татарстан);

разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации; между ним и органами государственной власти его административно-территориальных единиц или органами местного самоуправления; между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления (за исключением Ингушской Республики, Республики Саха (Якутия));

защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам и запросам судов о неконституционности закона субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; разрешение дел в правоприменительной практике (Ингушская Республика, Республика Саха (Якутия));

контроль за проведением выборов президента республики (Республика Марий Эл) и решением регионального парламента о назначении референдума (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл);

контроль за конституционностью политических партий и иных общественных объединений (республики Башкортостан, Саха (Якутия), Ингушская Республика); разрешение конституционно-правовых споров между общественными организациями и государственными органами;

защита конституции (устава) субъекта Российской Федерации от нарушения ее высшими должностными лицами субъекта, а в некоторых случаях другими должностными лицами; участие в процедуре подтверждения стойкой неспособности Президента (главы республики) по состоянию здоровья выполнять свои функции;

дача заключений о соответствии конституции республики действующих на ее территории законов, других нормативных актов и международных договоров Российской Федерации, о нарушении республиканского суверенитета федеральными органами государственной власти и управления (республики Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия));

участие в законодательном процессе субъекта Российской Федерации (осуществление права на законодательную инициативу, права на внесение предложений об изменениях и дополнениях в конституцию, дача заключений о конституционности предложений о пересмотре некоторых разделов конституции);

иные полномочия, предусмотренные конституцией (уставом) и законами субъектов Российской Федерации (участие в процедуре принятия присяги высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, право направлять послания законодательному собранию, право принимать свои регламенты и т.д.).

Естественно, компетенция каждого отдельно взятого органа конституционного контроля и надзора в законе об этом органе детализируется. Есть, например, полномочия, присущие лишь конституционным (уставным) судам отдельных субъектов; между полномочиями органов конституционного контроля и надзора в отдельно взятых субъектах Российской Федерации существует немало различий, что обусловлено особенностями статуса конкретного субъекта, политической, экономической и национальной спецификой

его развития, влиянием президентской или парламентской модели государственного устройства субъекта, степенью развития в нем политических процессов и характером разделения властей на региональном уровне.

Глава третья “Организационно-правовые вопросы деятельности органов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации” экстраполирует теоретические основы конституционного контроля на уровне субъектов федерации в сферу непосредственной практической деятельности соответствующих органов. В ней раскрываются принципы и предмет конституционного судопроизводства, стадии судебного конституционного процесса, вопросы взаимодействия органов конституционного контроля и надзора субъектов Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, органами государственной власти субъектов Федерации и средствами массовой информации.

Так же, как и на федеральном уровне, осуществление конституционного контроля специальными органами субъектов Российской Федерации привело к возникновению самостоятельного конституционного судопроизводства в регионах. Вопросы, вытекающие из реализации норм права, потребовали и здесь специфических процессуальных форм разрешения. И хотя судопроизводство в региональных органах конституционного контроля имеет общую родовую основу с другими видами судопроизводства (отсюда общность основных принципов судопроизводства), оно в то же время предполагает существование ряда особенностей, вытекающих, главным образом, из того, что органы конституционного контроля (и надзора) решают вопросы права прежде всего с позиций защиты конституции (устава) как основного закона субъекта Российской Федерации.

Принципы конституционного судопроизводства воплощены в его нормах и институтах, они определяют его сущность, содержание и основное

предназначение. В рамках субъектов Федерации принципы конституционного судопроизводства нормативно закрепляются в соответствующих конституциях, уставах и законах о конституционных судах. К числу таких закрепленных в законах принципов относятся: независимость судей и конституционного суда в целом, коллегиальность, гласность, устная форма разбирательства, ведение судопроизводства на государственных языках, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон.

В общем и целом указанные принципы сходственны с принципами гражданского, административного, арбитражного и уголовного судопроизводства, однако отличаются и определенными особенностями.

Принципы конституционного судопроизводства налагают особые, повышенные обязательства прежде всего на самих судей, на конституционный суд в целом, ибо его решения являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Конституционное судопроизводство завершается с принятием итогового решения. В зависимости от специфики содержания итогового решения подразделяются на постановления и заключения. Постановления выносятся именем субъекта Российской Федерации.

Итоговое решение по рассмотренному делу принимается конституционным судом в закрытом совещании. В совещании участвуют только судьи, рассматривающие данное дело. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Федерации окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции не вступившие в силу договоры не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконсти-

туционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных законом случаях. Если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется конституция субъекта Федерации.

Итоговые решения конституционных (уставных) судов по своей природе значительно отличаются от решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, что, в свою очередь, обуславливает различия в механизмах их исполнения и ответственности за их неисполнение. Если акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов являются в чистом виде правоприменительными, то акты конституционных (уставных) судов по делам о нормоконтроле и толковании основного закона субъекта Федерации носят нормативный характер. Их содержание состоит в определении юридической судьбы законов и иных нормативных актов, поэтому и неисполнение таких решений приравнивается к нарушению законодательства. Правовые последствия подобных деяний определяются в соответствии с особенностями каждой конкретной ситуации. Согласно п.1 ч.1 ст.306, ст.307 ГПК РСФСР решение суда первой инстанции, основанное на акте, признанном несоответствующим конституции (уставу) субъекта Федерации, подлежит отмене как незаконное.

Далее автор подчеркивает, что конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации обладает системными признаками, присущими единой судебной системе федерации. Юридической основой системного построения конституционной юстиции является прежде всего Конституция Российской Федерации, положения которой дифференцированы в Федеральном конституционном законе “О судебной системе Российской Федерации”.

Фактором, позволяющим рассматривать Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов федерации

именно как систему конституционной юстиции, является и их функциональная общность, т.е. единство целей и форм деятельности. Вместе с тем, каждый из этих судов сохраняет свою “автономную юрисдикцию”. Конституционные суды субъектов Федерации не вправе вторгаться в компетенцию федерального Конституционного Суда, рассматривать подведомственные ему дела. Конституционный Суд Российской Федерации не вправе рассматривать дела, находящиеся в юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, проверять конституционность актов, принятых по вопросам исключительной компетенции субъекта (ч.2 ст.85 Федерального Конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”).

Тем не менее, у органов конституционного контроля субъектов Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации есть сфера деятельности, в которой они обладают как бы равным правом на рассмотрение соответствующих запросов.

Согласно п. “в” ч.2 ст.125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии нормам Федеральной Конституции договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также договоров между органами государственной власти субъектов Федерации. Конституциями же отдельных республик (Башкортостан, Дагестан, Карелия) предусматривается в той или иной форме проверка конституционности договоров между республиканскими органами государственной власти и органами государственной власти Российской Федерации. Договоры в таком случае становятся объектом двойного контроля: с одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации проверяет их на соответствие Российской Конституции, с другой – это делает суд субъекта Российской Федерации, но уже с точки зрения их соответствия основному закону этого

субъекта. Возникает опасность взаимоисключающих решений. В связи с этим автор полагает, что такие договоры должны передаваться на рассмотрение исключительно федеральному Конституционному Суду, а предметом регионального конституционного правосудия могли бы стать договоры между органами государственной власти субъектов Федерации в той мере, в какой они не затрагивают полномочия Федерации.

В сфере предметов совместного ведения не исключены ситуации, когда субъекты обращения не удовлетворяются решением регионального конституционного суда. Возникает вопрос: могут ли такие решения конституционных (уставных) судов пересматриваться Конституционным Судом Российской Федерации?

Анализ п.4 ст.27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” позволяет сделать вывод, что пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в принципе допускается. Но в Законе не указано, какой именно судебный орган может осуществлять соответствующий надзор. Исходя из функциональной общности в рамках судебной системы это должен быть Конституционный Суд Российской Федерации. Однако, с точки зрения судебной иерархии, Конституционный Суд Российской Федерации, в отличие от Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, не является, согласно Федеральной Конституции, высшим судебным органом, а конституционные (уставные) суды именуются исключительно судами субъектов федерации. Деятельность по пересмотру решений региональных органов конституционного контроля в конституциях Российской Федерации, ее субъектов, равно как и в Федеральном конституционном законе “О судебной системе Российской Федерации”, не предусмотрена. Из сказанного вытекает, что Конституционный Суд Российской Федерации не выс-

тупает в качестве кассационной, надзорной или апелляционной инстанции по отношению к данным делам.

Следовательно, в случае спора по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения вопрос должен рассматриваться тем судебным органом, у которого по закону имеются такие полномочия. Если исследуемый вопрос находится в ведении Федерации, а не субъекта, то большую юридическую силу имеет решения Федерального Конституционного Суда. В таких случаях можно говорить не о пересмотре решений конституционных (уставных) судов, а об иной трактовке нормативного акта субъекта Российской Федерации. При вынесении решения каждый из этих органов конституционного контроля руководствуется масштабно разными конституционными категориями. Конституционность нормативного акта субъекта Федерации, установленная федеральным судом, автоматически по смыслу права аннулирует и предшествующий судебный акт.

Тем не менее правовые связи, характерные для взаимоотношений между Конституционным Судом Российской Федерации и судами субъектов, прослеживаются. Это проявляется в следующем:

а) решения Федерального Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации и для всех органов государственной власти (ст.ст. 6, 106 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”). Следовательно, они обязательны и для органов конституционного контроля субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды при рассмотрении конкретных дел не могут игнорировать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, так как, действуя вопреки им, они могут создать предпосылки для правовых конфликтов;

в) решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных Федеральным Конституционным Судом неконституционными, не подлежат

исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ч.3 ст.79 того же закона). Иначе говоря, если органы конституционного контроля субъекта федерации, вынося решение, руководствовались нормой конституции, устава субъекта федерации или двустороннего договора между органами Российской Федерации и субъекта, которая в последующем признана Конституционным Судом не соответствующей Конституции Российской Федерации, то акты данных органов фактически утрачивают силу и должны быть ими пересмотрены.

Как свидетельствует опыт, учреждение конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации требует законодательного урегулирования отношений в первую очередь с функционирующими на их территории судами общей юрисдикции. При этом взаимоотношения между судами определяются прежде всего единством задач судебной власти, но единство выполняемых судами задач должно обеспечиваться не сосредоточением руководства ими в некоем едином центре, а на основе четкого разграничения компетенции.

Разграничение компетенции конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции предполагает наличие между ними определенных правоотношений, а именно:

1. Конституционные (уставные) суды, как уже отмечалось, воздерживаются от установления и исследования фактических обстоятельств дела, поскольку это входит в компетенцию других судов.

2. Суды несут взаимные обязательства друг перед другом. Законные обращения конституционных (уставных) судов обязательны для всех органов государственной власти, следовательно, они обязательны и для судов общей юрисдикции (ч.1 ст.6 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”)

3. В соответствии с ч.4 ст.24 вышеназванного Федерального конституционного закона решение конституционного (уставного) суда Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Данное положение означает, что суд общей юрисдикции:

а) должен при вынесении своих решений исходить из правовой позиции конституционного (уставного) суда по поводу конституционности нормативного акта, данного им толкования конституции (устава) субъекта Федерации;

б) не наделен полномочиями, позволяющими ему преодолевать решения конституционного (уставного) суда;

в) вправе, если конституционный (уставный) суд аннулировал закон, иной нормативный акт, непосредственно применять нормы конституции (устава) субъекта федерации, федерального закона и Конституции Российской Федерации;

г) вправе, если сомневается в решении конституционного (уставного) суда, обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности норм конституции (устава) субъекта федерации.

Важный аспект межсудебных отношений состоит в том, что суды общей юрисдикции направляют в конституционные (уставные) суды запросы о проверке конституционности актов субъекта федерации, примененных или подлежащих применению в конфликтном деле. При этом, если акт издан по вопросам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, то у суда общей юрисдикции есть выбор: адресовать запрос либо в федеральный Конституционный Суд, либо в конституционный (уставный) суд субъекта федерации; если закон касается вопросов, относящихся к ведению субъекта федерации, то запрос может быть направлен только в конституционный (уставный) суд данного субъекта федерации.

Процедура внесения таких запросов определяется соответствующими законами субъектов федерации о конституционных (уставных) судах. При

этом суды общей юрисдикции должны учитывать разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 декабря 1995 года №8 “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации”. Адаптируя это разъяснение к рассматриваемой ситуации, можно прийти к следующему выводу: суды должны исходить из того, что право на запрос есть у любого суда вне зависимости от стадии рассмотрения дела.

В деятельности органов государственной власти важное место занимает проблема отношений между ветвями законодательной, исполнительной власти и судебной власти. Отношения этих ветвей единой государственной власти должны быть основаны на принципах правового государства, в частности, верховенства законов, их неуклонного соблюдения, разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. При этом исключается вмешательство каждой из этих властей в полномочия других, присвоение не свойственных им функций.

В силу занимаемого ими места в системе государственной власти и в соответствии с предоставленной компетенцией конституционные (уставные) суды оказывают существенное влияние на деятельность органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации.

Законодательством субъектов Российской Федерации об органах конституционного контроля и надзора установлены основы взаимоотношений названных органов с органами государственной власти субъектов. Прежде всего – это проверка конституционности соответствующих нормативных правовых актов.

Наряду с взаимодействием в сфере законодательной и исполнительной властей органы конституционного контроля и надзора субъектов федерации должны уделять внимание работе со средствами массовой информации. СМИ влияют на общественное мнение, воздействуют на правовую позицию граж-

дан в оценках деятельности судов по защите их прав и законных интересов, формируют правовую культуру населения.

Конституционные (уставные) суды заинтересованы в утверждении у граждан уверенности в их способности эффективно обеспечивать судебную защиту от любых противоправных действий, а потому отправным моментом взаимоотношений со СМИ должен быть открытый характер судопроизводства, исключающий необоснованные запреты и ограничения на доступ к информационным ресурсам правосудия.

В заключении подводятся краткие итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы.

Результаты диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях:

1. Проблемы становления органов конституционного контроля и надзора в Республике Татарстан // Сборник материалов Международной научно-практической конференции Конституционных Судов России, Германии и Словении. – Петрозаводск, 1998.

2. Особенности становления конституционного правосудия в Республике Татарстан. // Проблемы укрепления конституционной законности в Российской Федерации. – Уфа, 1998.

3. О конституционном контроле в Республике Татарстан и образовании Конституционного Суда Республики Татарстан. // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. – М.: Формула права, 2000.

*Одобрено и подписано
Э. В. Зеев*

Лицензия № 189 от 28.05.97 г.

Сдано в набор 14.11.2000. Подписано к печати 17.11.2000.

Печать RISO. Бумага офсет № 1. Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 2. Тираж 130. Заказ 131

Издательство "Мастер Лайн", г. Казань, ул. Б. Красная, 55, ком. 003

Отпечатано на полиграфическом участке издательства
с готового оригинал-макета

2-00